



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۸، صفحات ۷۳-۵۷

فهم نقش سیاست بوروکراتیک در اجرای خط‌مشی‌های عمومی در ایران؛ مطالعه موردی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

اعظم میرزمانی^۱

استادیار مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

سید حسین اخوان‌علوی

استادیار مدیریت دولتی پردیس فارابی دانشگاه تهران

ابراهیم حاجی‌نژادی

دانشجوی دکتری خط‌مشی‌گذاری عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۹/۱۱)

چکیده

اجرای خط‌مشی‌های عمومی با مشکلات بسیاری مواجه است. مشکلات اجرا، ریشه در عوامل متعددی دارد که سیاست‌های بوروکراتیک از جمله آن‌هاست. هدف از تحقیق حاضر تبیین نحوه نقش‌آفرینی سیاست بوروکراتیک در اجرای قانون خصوصی سازی در ایران بود. رویکرد این تحقیق کیفی بود و با روش تحلیل محتوای کیفی انجام شد. داده‌ها از طریق مصاحبه با نفر از ۱۵ مدیران و دست‌اندرکاران خصوصی‌سازی گردآوری شد. یافته‌ها نشان داد بوروکرات‌ها با اجرای این قانون امتیازات قابل توجهی را از دست می‌دهند. آنها عموماً به منافع شخصی خود توجه دارند؛ حاضر به قبول مسئولیت و انجام احکام ریسک‌پذیر نیستند و می‌کوشند تا با تحریف و سانسور اطلاعات بنگاه‌ها، تفسیر سوگیرانه از قانون، عدم انجام صحیح وظایف، اجرای نادرست احکام قانون و ساختار و سازماندهی نادرست اجرا منافع خود را حفظ یا تامین کنند.

واژگان کلیدی: سیاست بوروکراتیک، خصوصی‌سازی، تحلیل محتوا، اجرای خط‌مشی، سیاست‌های

کلی اصل ۴۴.

مقدمه

تمرکز گروهی از محققان بر شکاف میان خط‌مشی‌های تدوین شده توسط سیاستمداران و نتایج حاصل از اجرای آنها (Joaquin, 2009) نشان داد که اجرا یک فرآیند سیاسی است و بوروکرات‌ها ممکن است به دلایل سیاسی (Ikeanyibe 2018; Van De Walle 1989) باعث اختلال در اجرای یک خط‌مشی شوند. سیاسی بودن فرآیند اجرا بدان معناست که بوروکرات‌ها به جای اینکه بی‌طرف باشند و به شایستگی و کارایی فکر کنند، وارد قلمرو منافع، ارزشها، تضادها و سازش‌ها می‌شوند (Ikeanyibe, 2018). هالپرین برای تبیین نقش بوروکرات‌ها در سیاست از مدل سیاست بوروکراتیک^۲ استفاده کرد (Bowornwathana & Poocharoen, 2010). این مدل فرض می‌کند بوروکرات‌ها انگیزه‌ها و منافع دارند که برای حفاظت و ارتقاء آن‌ها، درگیر چانه‌زنی و فعالیت‌های سیاسی منفعت‌جویانه می‌شوند (Ikeanyibe, 2018). محققان زیادی از مدل سیاست بوروکراتیک برای مطالعه تصمیمات خط‌مشی و نقش بوروکرات‌ها و سازمان‌های بوروکراتیک در ارائه مشورت برای اتخاذ تصمیمات خط‌مشی در خط‌مشی‌های خارجی و امنیت بین‌المللی در کشورهای توسعه یافته استفاده کرده‌اند. اما تحقیقات بسیار اندکی از این مدل برای تبیین نحوه اثر منافع سازمانهای بوروکراتیک و بوروکرات‌ها بر اجرای خط‌مشی در کشورهای در حال توسعه استفاده کرده‌اند که مطالعه ایکانییب^۳ (۲۰۱۸) و بورونواتانا و پوچارون^۴ (۲۰۱۰) از جمله آنهاست. مطالعه بورونواتانا و پوچارون تجربی نبود و با هدف توسعه مدل سیاست بوروکراتیک انجام شد. کانون تمرکز مطالعه ایکانییب، منافع بوروکرات‌ها نبود بلکه نحوه نقش‌آفرینی منافع موسسات بوروکراتیک در اجرای خط‌مشی در کشورهای در حال توسعه بود. هدف از تحقیق حاضر مطالعه رفتارهای بوروکراتیک معطوف به منافع فردی در فرآیند اجرای قانون خصوصی‌سازی در ایران با استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک است. بعد از انقلاب اسلامی خط‌مشی خصوصی‌سازی به عنوان بخشی از برنامه‌های پنج‌ساله توسعه‌ای مطرح گردید. اما روند کند اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی باعث ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط رهبر انقلاب اسلامی در سال ۱۳۸۴ و سپس تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۶ گردید. هدف از این خط‌مشی، شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی به منظور تامین عدالت اجتماعی، ارتقاء بهره‌وری بنگاهها، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد، افزایش سهم بخش خصوصی و تعاونی، کاهش تصدی‌گری دولت، افزایش اشتغال و تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری می‌باشد. و لذا قانون وضع شده

2 - Bureaucratic Politics

3 - Ikeanyibe

4 - Bowornwathana and Poocharoen

به موضوعات زیر پرداخته است: ۱- تعیین قلمرو فعالیت‌های هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی؛ ۲- ساماندهی شرکت‌های امور زیربنایی و حاکمیتی، که دولتی باقی می‌مانند؛ ۳- تشریح فرآیند واگذاری بنگاه‌ها و تعیین وظایف و اختیارات متولیان امر؛ ۴- وضع احکامی به منظور تسهیل رقابت، منع انحصار، جلوگیری از تبانی، تبعیض.

حجم گسترده منابع و امکانات بنگاه‌های دولتی، نفوذ و قدرت زیادی را برای بورکرات‌ها به همراه دارد. لذا تغییر وضعیت کنونی موجب بروز مقاومت از جانب آنان شده است. این تحقیق تلاش کرد با استفاده از روش کیفی نحوه نقش‌آفرینی سیاست بوروکراتیک در اجرای قانون خصوصی‌سازی را تبیین کند. گرچه در خلال تحقیقات مرتبط با خصوصی‌سازی در ایران به نقش بورکرات‌ها در اجرای این خط‌مشی اشاره شده است اما هیچ یک از آنها با استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک، رفتار بورکرات‌ها را بررسی نکرده است. بعنوان مثال به نظر آل‌عمران (۱۳۹۰: ۸۵) و کمیجانی (۱۳۸۲: ۳۲) یکی از علل عدم موفقیت اجرای قانون خصوصی‌سازی، مخالفت بسیاری از مدیران و مجریان دولتی با این سیاست است. به نظر طباطبایی یزدی و مافی (۱۳۸۶) تغییر حاکمیت دولت و واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی، مدیران و کارکنان دولتی را که عموماً دچار معضل ناکارآمدی هستند با ریسک از دست رفتن امنیت شغلی روبرو می‌کند و به همین دلیل آنها ابهامات و موانعی را در اجرای این سیاست‌ها ایجاد خواهند کرد. البرز و حقیقی‌وند (۱۳۸۹: ۳۹-۲۸) طی گزارشی نمونه‌هایی از رفتارهای سیاسی در ارتباط با واگذاری‌ها ذکر کردند. در بخش‌های آتی، ابتدا در بخش بازنگری ادبیات، ادبیات اجرا، سیاست بوروکراتیک و رابطه میان اجرای خط‌مشی و سیاست بوروکراتیک تبیین می‌شود سپس روش تحقیق و نمونه‌ای از جداول داده‌ها آورده شده، قسمت بعد یافته‌های حاصل از داده‌ها و در آخر، به بحث و نتیجه‌گیری و پیشنهادات پرداخته شده است.

مرور ادبیات

اجرای خط‌مشی‌های عمومی

تا مدت‌ها تصور می‌شد که اجرا، مرحله بدون مشکل و آسان فرایند خط‌مشی‌گذاری است و به محض تصویب و ابلاغ، خط‌مشی آغاز می‌شود (Kraft & Scott, 2004:10-50). با این حال تحقیقات نشان دادند که فرایند اجرا به اندازه مرحله قانون‌گذاری بحث‌برانگیز است (Dahill Brown & Lavery, 2012). بسیاری از خط‌مشی‌ها در مرحله اجرا شکست می‌خورند و نتایج اغلب خط‌مشی‌های اجرا شده، نتایج مورد نظر قانون‌گذاران نیست

(Dahill Brown & Lavery, 2012). برای مدت طولانی مطالعات اجرا بر شکاف میان فرمول‌بندی سیاستمداران و اجرای افراد اداری متمرکز شده بودند (Joaquin, 2009). بر اساس یک دسته از این مطالعات (مطالعات بالا- پایین)، علت این شکست قانونگذاران و بر اساس دسته دیگر (مطالعات پایین- بالا)، مجریان هستند. دسته سوم نیز شکست اجرا را به هر دو نسبت می‌دهند. (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۲۵۲-۲۴۵). رویکرد بالا- پایین ادعا می‌کند خط‌مشی عمومی مجموعه‌ای از دستورات است. دستوراتی که از سیاست‌مداران ذی‌صلاح آغاز شده، به کارمندان دولتی در خط مقدم می‌رسد. مقامات مافوق و تدوین‌کنندگان برنامه ملی، بازیگران اصلی اجرا هستند. اگر آنها اهداف و ترجیحات خود را صریح و روشن بیان و دستورات لازم برای دستیابی به آنها را به درستی و با توجه به الزامات اجرا بیان کنند، کارمندان سطوح گوناگون دولت این دستورات را اجرا خواهند کرد. این کارمندان که بی‌طرف و غیرسیاسی هستند، به سادگی از دستورات سیاست‌مداران پیروی می‌کنند و به آسانی می‌توان آن‌ها را وادار کرد که سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب مافوق‌ها را عیناً مطابق خط‌مشی اجرا کنند. در مقابل، رویکرد پایین - بالا، ادعا می‌کند موفقیت یا شکست بسیاری از خط‌مشی‌ها در گرو تعهد و مهارت بورکرات‌هاست؛ کسانی که در سطوح پایینی سیستم حکومتی قرار گرفته‌اند و مسئولیت مستقیم اجرا با آنهاست (میرزمانی و همکاران، بی‌تا: ۲۷-۳۷). فهم واقع‌گرایانه اجرا تنها زمانی حاصل می‌شود که خط‌مشی از دیدگاه گروه هدف و بورکرات‌هایی فهم شود که مستقیماً خط‌مشی را اداره می‌کنند (Dahill - Brown & Lavery, 2012). بورکرات‌ها حداقل به دو دلیل نقش بسیار مهمی را در اجرا بازی می‌کنند. دلیل اول، لزوم تفسیر برنامه در فرایند اجراست. دلیل دوم، فرصت اعمال نظر و آزادی عمل بورکرات‌ها در اجرای برنامه‌هاست (میرزمانی و همکاران، بی‌تا: ۲۷-۳۷).

سیاست در اجرا

در رویکرد پایین - بالا فرایند اجرا یک فرایند سیاسی است (میرزمانی و همکاران، بی‌تا: ۲۷-۳۷). بورکرات‌ها ممکن است به دلایل سیاسی (Ikeanyibe, 2018; Van de Walle, 1989) به ویژه منافع و ترجیحات شخصی (Dahill - Brown, & Lavery, 2012; Bradley et al 2017) باعث اختلال در اجرای یک خط‌مشی شوند. منظور از سیاست، فعالیت‌های مربوط به تأثیرگذاری بر فعالیت‌ها و خط‌مشی‌های یک حکومت است؛ بویژه فعالیت‌هایی که مطابق با عقاید شخصی در مورد آنچه باید توسط حکومت انجام شود، است (Ikeanyibe, 2018). سیاسی بودن فرایند

اجرا بدین معناست که بوروکرات‌ها از طریق ترجمه دستورات قانون‌گذاران به خط‌مشی‌های ملموس و واقعی در فرایند اجرا، خط‌مشی را خلق می‌کنند (میرزمانی و همکاران، بی‌تا: ۲۷-۳۷). آنها با این کار در تعیین مسئله اصلی سیاست یعنی چه کسی، کی و چطور چه چیزی را کسب می‌کند، مشارکت می‌کنند (Bradley et al 2017) و به جای اینکه بی‌طرف باشند و به شایستگی و کارایی فکر کنند وارد قلمرو منافع، ارزشها، تضادها و سازش‌ها می‌شوند (Ikeanyibe, 2018). بوروکراسی‌ها و بوروکرات‌ها بازی‌های سیاسی سطح بالایی را انجام می‌دهند و اغلب این بازی‌ها را خوب انجام می‌دهند. (Frederickson, 2012:48). هالپرین^۶ برای تبیین نقش بوروکرات‌ها در سیاست، از مدل سیاست بوروکراتیک استفاده و تاکید کرد با تمرکز بر سیاست بوروکراتیک که بر ارزشهای فردی و کشمکش بازیگران کلیدی خط‌مشی تاکید دارد، می‌توان فهمید چه کسی برنده شد و چرا (Bowornwathana & Poocharoen, 2010).

مدل سیاست بوروکراتیک

مدل سیاست بوروکراتیک فرض می‌کند به دلیل وجود ارزشهای فردی و کشمکش میان بازیگران کلیدی خط‌مشی (Bowornwathana & Poocharoen, 2010)، معمولاً شکاف قابل ملاحظه‌ای میان تصمیمات اتخاذ شده و اجرای آنها وجود دارد. این مدل با رد دوگانه سیاست - اداره فرض می‌کند بوروکرات‌ها اجراکنندگان بی‌طرفی نیستند که بدون سوگیری دستورات سیاست‌مداران منتخب را اجرا کنند. بلکه آنها سیاسی هستند. یعنی انگیزه‌ها و منافع دارند که برای حفاظت و ارتقاء آنها، درگیر سطح بالایی از فعالیت‌های سیاسی منفعت‌جویانه و چانه‌زنی می‌شوند. این مدل برخلاف مفروضات مدل سنتی تصمیم‌گیری عقلایی که بوروکرات‌ها را بازیگران بی‌طرف و غیرسیاسی می‌بیند که راه‌حل‌های عقلایی را برای مشکلات خط‌مشی فراهم می‌کند، بر اهمیت انگیزه‌ها، منافع و آرزوهای این بازیگران در فرایند خط‌مشی تاکید دارد (Ikeanyibe 2018). معمولاً برای مطالعه تصمیمات حکومت در امور خارجی، از مدل سیاست بوروکراتیک استفاده می‌شود. مشهورترین این مطالعات، مطالعه تصمیم‌گیری در بحران موشکی کوبا توسط آلیسون^۷ بود (Bowornwathana & Poocharoen, 2010). مطالعه آلیسون نشان داد تصمیمات حکومت به جای اینکه محصول رویکرد عقلانی باشد، ناشی از سیاست داخلی موسسات بوروکراتیک است. به بیان دیگر، نباید این تصمیمات را به مثابه انتخاب بازیگران و یا خروجی‌های سیستم سیاسی درک کرد، بلکه باید آنها را خروجی چانه‌زنی میان

6 - Halperin

7 - Allison

بازیگران متعدد (Ikeanyibe, 2018) از جمله چانه‌زنی دوجانبه میان بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران درک کرد (Bowornwathana & Poocharoen, 2010). مطالعات متعددی در مورد چیستی منافع بوروکرات‌ها انجام شد. این مطالعات تلاش کردند به این سوال پاسخ دهند که بوروکرات‌ها درصدد حداکثر کردن چه چیزی هستند. تالک^۸ (۱۹۶۵) ادعا کرد بوروکرات عاقل در پی منافع شخصی است و این منافع را از طریق پیشرفت حرفه‌ای حداکثر خواهد کرد. غالباً در بوروکراسی مبتنی بر شایستگی، پیشرفت حرفه‌ای در گرو توصیه‌های مافوق است. بنابراین بوروکرات عاقل برای پیشرفت حرفه‌ای در پی خوشایند مافوق خواهد بود. برای این منظور او اطلاعاتی را که به نفع خودش باشد، منتقل و اطلاعاتی را که به نفع خودش نباشد، را مخفی خواهد کرد. در میان همه بوروکرات‌ها مجموعه‌ای از سوگیری‌های رفتاری^۹ شایع است. اول؛ بوروکرات انگیزه تحریف اطلاعات رو به بالا را دارد تا اطلاعاتی را منتقل کند که به نفع خودش است و اهداف فردی خودش را محقق می‌کند. دوم؛ بوروکرات‌ها خط‌مشی‌هایی را ترجیح می‌دهند که با منافع و اهداف آنها سازگار است. سوم؛ نحوه پاسخ بوروکرات‌ها به دستورالعمل مافوق به این امر بستگی دارد که آن دستورالعمل چقدر به منافع شخصی آنها خدمت می‌کند. اگر دستورالعمل در خدمت منافع شخصی آنها باشد، درجه انطباق آنها با آن دستورالعمل زیاد خواهد بود. چهارم؛ میزان مسئولیت‌پذیری بوروکرات‌ها و همچنین میزان تحمل ریسک آنها در تعقیب مسئولیت‌پذیری و قدرت، توسط اهداف فردی آنها تعیین خواهد شد (Downs, 1967:77). به نظر نیسکانن تصمیماتی که باعث بیشتر شدن چیزی (دستمزد، مصرف، فرصت ...) شوند، فایده را حداکثر می‌کنند. بوروکرات‌ها درصدد افزایش حقوق، مزایا، قدرت، پرستیژ، حمایت، شهرت عمومی و خروجی سازمان هستند. اکثر این متغیرها به بودجه یک سازمان گره خورده‌اند. بنابراین بوروکرات عاقل باید تلاش کند بودجه سازمان تا حد امکان افزایش یابد. حداکثر کردن بودجه، مولفه خوبی برای حداکثر کردن منافع هر بوروکرات است. (Niskanen, 1971:38)

تبیین اجرا با استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک

استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک به مرور زمان گسترش پیدا کرد و اصلاحات اداری (Bowornwathana & Poocharoen, 2010) و اجرا را نیز در بر گرفت (Ikeanyibe, 2018). با این حال مطالعات اندکی، از این مدل برای مطالعه اجرای خط‌مشی‌های عمومی در کشورهای در حال توسعه استفاده کرده‌اند. بورونواتانا و پوچارون (۲۰۱۰) با مطالعه اصلاحات اداری نتیجه گرفتند که خط‌مشی‌گذاری در شاخه اجرایی واقعا محصول جانبی مشارکت بوروکراسی

8 - Tullock

9 - Behavioral Bias

غیرسیاسی، فنی و عقلایی نیست بلکه محصول جانبی منافع، سازش و تقابل است. مطالعه آنها تجربی نبود و با هدف توسعه مدل سیاست بوروکراتیک انجام شد. ایکانییب (۲۰۱۸) برای فهم اجرای خط‌مشی لیبرالیزه کردن نیجریه از مدل سیاست بوروکراتیک استفاده کرد. او با استفاده از این مدل انگیزه‌ها و فعالیت‌های موسسات بوروکراتیک و مدیران آنها را برای جداسازی و خصوصی‌سازی شرکت ملی نفت نیجریه و برخی از شرکتهای تابعه آن را مطالعه کرد تا سیاست‌های اجرایی را توضیح دهد که با منافع بین‌سازمانی مرتبط بود. او نتیجه گرفت مقامات کلیدی سازمانهای بوروکراتیک بخش نفت، برای تقویت نفوذ سازمانهای خود و حفظ وظایف مهم آن، لیبرالیزه کردن را منحرف می‌کنند و به تاخیز می‌اندازند. کانون تمرکز مطالعه ایکانییب (۲۰۱۸) رفتار بوروکراتیک معطوف به منافع شخصی نبود بلکه او نحوه نقش آفرینی منافع موسسات بوروکراتیک را مطالعه کرد. اساساً سیاست بوروکراتیک به دنبال افزایش قدرت است. این یکی از ویژگی‌های سیاست بوروکراتیک است. بازیگران بوروکرات به دنبال کسب قدرت هستند. در عین حال که یک سازمان به دنبال ارائه خدمت برای رفع مشکلی است همزمان رشد می‌کند زیرا رفتار سیاسی بوروکراتیک با ماهیت سازمان عجین شده است (Yusran & et als, 2017). هدف از تحقیق حاضر استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک برای مطالعه رفتارهای بوروکراتیک معطوف به منافع فردی در فرایند اجرای قانون خصوصی‌سازی در ایران بود. ون د وال (۱۹۸۹) با مطالعه خصوصی‌سازی در کشورهای در حال توسعه نتیجه گرفت که منافع شخصی و سیاست بوروکراتیک مشکلات بسیاری را برای خصوصی‌سازی در این کشورها ایجاد کرده است. اما اولاً، تحقیق او تجربی نبود، دوماً، او خصوصی‌سازی در ایران را مطالعه نکرد. این تحقیق با استفاده از مدل سیاست بوروکراتیک و اندیشه‌های تالک، دوان و نیسکانن فرض کرد بورکرات‌های ایران در فرایند اجرای قانون خصوصی‌سازی درگیر رفتار سیاسی شده‌اند. آنها در اجرای قانون خصوصی‌سازی منفعت شخصی خود را تعقیب می‌کنند. بزرگ شدن سازمان و بودجه آن، پیشرفت کاری، افزایش امنیت شغلی، افزایش امکانات و حقوق و مزایا و... از مصادیق منافع شخصی بورکرات‌هاست. به بیان دیگر: الف- با تحریف اطلاعات پایین به بالا منافع و اهداف فردیشان را دنبال می‌کنند. ب- از مقررات و دستورالعمل‌هایی که با منافع و اهداف آنها سازگار است، حمایت می‌کنند. ج- با توجه به میزان برآورده شدن منافع شخصی، دستورات مقامات مافوق را می‌پذیرند. د- اهداف فردی، میزان مسئولیت‌پذیری و ریسک‌پذیری آنها را در قبول قدرت و مسئولیت اجرای قانون خصوصی‌سازی تعیین می‌کند.

روش‌شناسی تحقیق

هدف از این پژوهش تبیین نحوه نقش‌آفرینی رفتارهای بوروکراتیک در اجرای قانون خصوصی سازی در ایران با استفاده از روش کیفی بود. برای این منظور تلاش کرد تا به سه سوال اصلی پاسخ دهد: اجرای قانون خصوصی سازی چه تاثیری بر منافع بورکرات‌ها داشته است؟ بورکرات‌ها برای اجتناب از مضرات و یا برخورداری از منافع اجرای خصوصی سازی چه رفتارها و فعالیت‌هایی را انجام می‌دهند؟ انگیزه‌های اصلی اقدامات و رفتار بورکرات‌ها هنگام اجرای خصوصی سازی چیست؟ داده‌ها از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته گردآوری شدند. جامعه مورد مطالعه مجریان و دست‌اندرکاران قانون خصوصی سازی (جدول ۱) و روش نمونه‌گیری، گلوله برفی بود. در روش گلوله برفی مصاحبه با یک یا تعداد کمی از افراد یا موردها آغاز میشود و بر اساس پیشنهاد هر فرد یا مورد در باره موردهای بعدی گسترش می‌یابد (نیومن، ۱۳۹۳: ۴۴۹). هر مصاحبه به طور متوسط نود دقیقه طول کشید. برخی از مصاحبه‌ها ابتدا ضبط و سپس پیاده سازی شدند. اما برخی دیگر بدلیل عدم اجازه ضبط، هنگام مصاحبه تحریر گردند. بعد از ۱۵ مصاحبه، کفایت و اشباع داده‌ها حاصل شد.

جدول ۱ - ویژگی‌های جمعیت شناختی مصاحبه شوندهگان

سابقه کار	تحصیلات	تخصص	پست و حوزه کاری
۳۱	لیسانس	مدیریت دولتی	ذیحساب و مدیرکل امورمالی سازمان خصوصی سازی
۳۵	فوق لیسانس	مدیریت دولتی	حسابرس کل و نماینده سابق دیوان محاسبات کشور در کمیسیون ویژه اصل ۴۴ مجلس
۲۰	فوق لیسانس	مدیریت بازرگانی	مدیرکل دفتر بازاریابی و واگذاری بنگاههای سازمان خصوصی سازی
۱۷	فوق لیسانس	حسابداری	معاون مدیرکل امور مالی سازمان خصوصی سازی
۲۲	لیسانس	حسابداری	مدیرکل دفتر قیمت‌گذاری سهام و بنگاههای سازمان خصوصی سازی
۱۹	دکتری	اقتصاد	حسابرس کل اصل ۴۴ دیوان محاسبات کشور
۳۱	فوق لیسانس	مهندسی صنایع	مدیرکل امورصنعت و معدن سازمان برنامه و بودجه
۲۰	فوق لیسانس	حسابداری	معاون مرکز ملی مطالعات و پایش و بهبود محیط کسب و کار وزارت اقتصاد و دارایی
۱۸	فوق لیسانس	مدیریت صنعتی	معاون مدیرکل امور پایش تعهدات دولت و

تجهیز منابع سازمان برنامه و بودجه			
رئیس کمیسیون رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران	مدیریت کسب و کار	دکتری	۲۳
معاون مدیریت بودجه‌ریزی، تامین منابع مالی و سهام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	حسابداری	فوق لیسانس	۲۵
مدیرکل دفتر امور شرکتهای دولتی وزارت اقتصاد و دارایی	مدیریت	فوق لیسانس	۳۰
مستشاری اول دیوان محاسبات کشور	مدیریت بازرگانی	دکتری	۲۶
معاون اسبق وزیر صنایع و مدیرعامل سازمان مدیریت صنعتی	مدیریت توسعه	دکتری	۳۰
سرپرست سازمان خصوصی سازی	علوم اقتصادی	فوق لیسانس	۲۷

روش تحلیل داده‌ها تحلیل محتوای کیفی بود (جداول ۲ و ۳). تحلیل محتوا یک روش تحقیقی برای تفسیر ذهنی محتوای متون است که از طریق فرآیند طبقه‌بندی منظم مضامین یا الگوهای کدگذاری شده عمل می‌کند (Hsiu-Fang & Shannon, 2005:1279). پس از بررسی داده‌ها ۱۵۹ کد نهایی، ۶۹ مفهوم و ۳۵ مقوله استخراج شد.

جدول ۲ - نمونه‌ای از جدول واحد تحلیل - مفهوم

مفهوم	کد نهایی	منبع کد
از دست دادن امکان بکارگماری افراد موردنظر	عدم امکان بکارگیری افراد توصیه شده و وابستگان در بنگاه‌های دولتی	P1,P2,P3,P5,P7,P8,P9,P10,P13,P14
از دست دادن امکانات رفاهی	از دست دادن امکانات رفاهی	P2,P3,P4,P5,P10,P11,P13
کاهش حق‌الزحمه‌ها و پاداش‌ها	از دست دادن پاداش و مزایا	P6,P7,P10,P11,P12,P13,P14
	از دست دادن مزایای عضویت در هیات‌مدیره	P3,P8
	از دست دادن مزایا ناشی از درآمدهای هنگفت بعضی بنگاههای انحصاری	P9
	کاهش مأموریت‌های خارج از کشور	P2,P8,P4,P13,P14,P15
کاهش تسهیلات دریافتی	از دست دادن وامهای صندوق این بنگاهها	P2,P8,P14
از دست دادن منافع حاصل از تاثیر بر قراردادهای بنگاه با پیمانکاران	داشتن منافع در تعاملات مالی بنگاه با پیمانکاران	P1,P10,P13
از دست دادن پست به جهت بهره‌وری پایین	از دست دادن عضویت در هیات مدیره	P1
	از دست دادن امنیت شغلی	P1,P2,P4,P6,P8,P11,P12
	حذف کارکنان ناکارآمد در بخش خصوصی	P13

برای اطمینان از کیفیت تحقیق از چند روش استفاده شد. اول، همانطور که لینکلن و گوبا^{۱۲} (۱۹۸۵) پیشنهاد کرده بودند، مصاحبه‌ها بصورت متن پیاده‌سازی شد. متن به کرات و دقیقاً مطالعه شد. جمله به مثابه واحد تحلیل انتخاب شد. دوم، همانطور که هوپفل^{۱۳} (۱۹۹۷: ۵۹) پیشنهاد کرده بود کدگذاریها، و مفاهیم و مقوله‌های استخراج شده به دو نفر از اساتید مدیریت ارائه و نظرات آنان اخذ و اعمال شد. سوم، همانطور که واله^{۱۴} (۱۹۹۶) پیشنهاد کرده بود الف - برای سنجش پایایی بازآزمون (شاخص ثبات)، مصاحبه‌های دوم و هفتم و یازدهم انتخاب و با فاصله یکماه دوباره کدگذاری شدند. عدد حاصله ۸۱٪ بود که بیشتر از ۶۰٪ و در نتیجه قابلیت اعتماد کدگذاری‌ها مورد تایید بود. ب- برای سنجش پایایی دو کدگذار (شاخص تکرارپذیری)، از یک دانشجوی مقطع دکتری مدیریت، پس از آموزش لازم درخواست شد تا به عنوان همکار کدگذار تعداد سه مصاحبه (اول، هفتم و هشتم) را کدگذاری کند. مقایسه این کدگذاری با کدگذاری محققان با کمک فرمول زیر نشان داد که توافق بین کدگذاران ۷۳٪ است. و می‌توان ادعا کرد که میزان پایایی تحلیل مصاحبه‌ها مناسب است (Kvale, 1996: 237; Roulston, 2010).

$$\text{درصد پایایی} = \frac{\text{تعداد توافقات} \times 2}{\text{تعداد کل کدها}} \times 100$$

جدول ۳ - نمونه‌ای از جدول مفهوم-مقوله

مقوله	مفهوم	منبع
سانسور و ارائه اطلاعات ناقص از وضعیت مالی و کارآمدی بنگاه	سانسور و یا ارائه اطلاعات ناقص در مورد بنگاه	P1,P3,P4,P5,P7,P8, P12,P13,P14
	انتشار اطلاعات غلط در مورد کارآمدی بنگاه	P1,P3,P4,P8,P11,P13
	ایجاد ابهام در دارایی‌ها و اموال به منظور تردید در خریدار	P3,P5
انتشار سوگیرانه اطلاعات به منظور تشکیک در فرآیند واگذاری	انتشار اطلاعات غلط در مورد صلاحیت خریدار	P7,P12,P15
	ایجاد شایعه به منظور تردید و تشکیک در فرآیند واگذاری	P3,P5,P8,P13,P15
	تهیج کارکنان بنگاه برای مخالفت با واگذاری	P2,P7,P10,P11,P15

12 - Lincoln & Guba

13 - Hoepfl

14 - Kvale

	تحریک مردم و مسئولان منطقه در مورد تبعات واگذاری بنگاه	P5,P13,P15
	تحریک مراجع نظارتی و قضایی برای جلوگیری از واگذاری	P2,P12
تفسیر جانبدارانه از قانون متناسب با منافع	توجیه و تفسیر متفاوت از قانون متناسب با منافع	P2,P12,P15
	حاکمیتی جلوه دادن بنگاه	P4,P8,P9,P13

یافته‌های پژوهش

مصاحبه‌شوندگان ادعا کردند که بورکرات‌ها با اجرای قانون خصوصی‌سازی متضرر شده‌اند. معمولاً عدم اعتقاد بخش خصوصی به مدیران دولتی، باعث می‌شود آنها جایگاه خود را در مدیریت بنگاه از دست بدهند. در موارد معدودی خریدار بنگاه، مدیر قبلی را بخاطر ارتباطات با سازمانهای دولتی و یا کارآمدی و شایستگی حفظ می‌کند و حتی نسبت به گذشته حقوق و مزایای بیشتری به آنها اعطا می‌کند. با این حال، "در مجموع در فرآیند واگذاری بنگاهها و خصوصی‌سازی، منافع بورکرات‌ها مغفول مانده" و "امتیازات زیادی را از دست می‌دهند". به نظر مصاحبه‌شوندگان کاهش حق‌الزحمه‌ها و مزایا، از دست دادن بعضی امکانات رفاهی، عدم امکان بکارگماری آشنایان، از دست دادن پست و امنیت شغلی، کاهش قدرت و اعتبار از جمله مزایایی است که بورکرات‌ها از دست می‌دهند. به نظر مصاحبه‌شوندگان بورکرات‌ها عموماً در اجرای این خط‌مشی به منافع شخصی خود توجه دارند. توجه به منافع ملی و سازمانی بسیار اندک است و حتی در بسیاری از موارد دلیل توجه به منافع سازمانی، ارتقاء و رشد بنگاه و مزایای ناشی از آن است. در این زمینه یکی از آنها گفت "سیاستگذار تعیین کرده است که دولت تولیدکننده و مدیر خوبی نیست حالا در مقابل این خط‌مشی کسانی اظهار نگرانی برای منافع عمومی را دارند در حالیکه منافع شخصی خود را در نظر دارند". یکی از علل این امر عدم تمهید سازوکار مناسب برای حمایت از بورکرات‌ها و جبران ضرر و زیان آنها در اثر اجرای این قانون است. به نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان "ما باید طوری جایگاه بورکرات‌ها را تعریف می‌کردیم که به دنبال منافع شخصی به فساد و رانت آلوده نشوند بلکه تواماً منافع ملی و شخصی تامین شود". علاوه بر این، بسیاری از تصمیمات مربوط به فروش و واگذاری بنگاهها توأم با ریسک و مستلزم پاسخگویی به مراجع نظارتی است. بی‌توجهی به این امر باعث شده مجریان برای اجرای قانون از روشهای آسان و بدون ریسک و در عین حال نامناسب استفاده نمایند. به نظر

مصاحبه شونده‌گان بورکرات‌ها سعی می‌کنند با تحریف و سانسور اطلاعات فرآیند واگذاری بنگاه‌ها را مختل کنند. آنها عموماً اطلاعات مربوط به وضعیت دارایی‌ها و بدهی‌ها و ویژگی‌های بنگاه و محصولات آن را سانسور می‌کنند و بنگاه را ناکارآمد جلوه می‌دهند. یکی از مصاحبه شونده‌گان ادعا کرد "در زمینه تحریف اطلاعات و واقعیتها موارد زیادی داشتیم که مدیران عملکرد و یا کارایی بنگاه را بد جلوه می‌دادند برای جلوگیری از واگذاری". بورکرات‌ها سعی می‌کنند از یک طرف با زیر سوال بردن اهلیت خریدار، جوسازی و هجمه به قیمت بنگاه و ایجاد نگرانی کاذب در عواقب واگذاری بنگاه، فضا را برای ورود مراجع نظارتی و قضایی آماده کنند. و از طرف دیگر، "مردم منطقه و یا نمایندگان و مسئولین آنها را بسیج کنند و یکسری موضوعات را بزرگ جلوه دهند" تا مانع واگذاری شوند. اکثر مصاحبه‌شونده‌گان باور داشتند که بورکرات‌ها فرایندها را به تاخیر می‌اندازند؛ ریسک مسئولیت‌های خود را نمی‌پذیرند و وظایف خود را به نحوه صحیح انجام نمی‌دهند. آنها برای اثبات این ادعا به مواردی چون این موارد اشاره کردند: تاخیر در ارائه مدارک و مستندات بنگاه و تعیین تکلیف اسناد مالکیت، تاخیر در اصلاح ساختار و آماده‌سازی بنگاه، تاخیر در مکاتبات اداری، ایجاد ابهام و چالش در دارایی‌ها و جابجایی اموال بعد از قیمت‌گذاری، استفاده از روشهای سهل ولی نامناسب قیمت‌گذاری و واگذاری، مقاومت و عدم همکاری با کارشناسان، ایجاد مانع در بازدید خریدار. به عنوان نمونه یکی از آنها گفت: "یک شرکت مثل ... خصوصی شد سازمان ... به اقماری‌های خودش نامه زد که با ... کار نکنید، کسی ترک تشریفات مناقصه برای این شرکت انجام ندهد". اکثر مصاحبه‌شونده‌گان تاکید داشتند که قانون درست و با استفاده از روشهای مناسب اجرا نمی‌شود. به عنوان نمونه: (۱) برخلاف قانون خصوصی سازی، به صلاحیت خریدار توجه نمی‌شود و بسیاری از بنگاهها، غالباً با توجه به مبلغ پیشنهادی، به موسسات فاقد صلاحیت و اهلیت واگذار می‌شوند. به عنوان نمونه به نظر یکی از مصاحبه‌شونده‌گان یکی از اهداف ... اصل ۴۴، درگیر کردن و توانمندسازی بخش خصوصی است لذا با واگذاری از طریق مزایده که عمدتاً به قیمت فروش توجه دارد و به اهلیت خریدار کمتر توجه دارد این اهداف محقق نمی‌شود. (۲) مدیریت مدیران دولتی در بنگاه‌های واگذار شده ادامه می‌یابد. (۳) اولویت‌بندی در واگذاری بنگاه‌ها رعایت نمی‌شود. (۴) در قیمت‌گذاری بنگاهها عمدتاً از روش سهل و کم‌ریسک "ارزیابی ارزش خالص دارایی" استفاده می‌شود و از روشهای محاسبه سودآوری و بازدهی استفاده نمی‌شود. (۵) ساختار و سازماندهی قوی و مناسبی برای اجرا ایجاد نمی‌شود. بسیاری از مصاحبه‌شونده‌گان ادعا کردند که بورکرات‌ها بسیاری از احکام مسئولیت‌آور را اجرا نمی‌کنند، و در اجرای سایر احکام نیز از روش‌های سهل و بدون ریسک استفاده می‌کنند. آنها برای اثبات این ادعا به مواردی چون عدم استفاده از نظرات

نمایندگان بخش خصوصی در فرایند واگذاری، فراهم نشدن تمهیدات و بستر مناسب برای اجرای قانون همچون انحصارزدایی و ایجاد رقابت، بی‌توجهی به توانمندسازی بنگاه بعد از واگذاری و عدم نظارت بر فعالیتهای آن اشاره کردند. علاوه بر این به نظر مصاحبه شونده‌گان بورکرات‌ها سعی می‌کنند با تفسیر جانبدارانه از قانون مثلاً انحصاری و یا حاکمیتی جلوه دادن بنگاه متناسب، آن را متناسب با منافع خود تفسیر کنند. به عنوان نمونه یکی از مصاحبه شونده‌گان ادعا کرد "یکی از الزامات قانون، کمک به توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی برای گسترش و توسعه فعالیتشان است که من با قاطعیت می‌گویم این متوقف متوقف است هیچکس این کار را انجام نمی‌دهد برای اینکه متهم نشود". مصاحبه شونده‌گان ادعا کردند بورکرات‌ها تلاش می‌کنند برای تغییر و یا اصلاح خط‌مشی خصوصی‌سازی بر تصمیم‌گیرندگان (نمایندگان مجلس، مقامات ارشد نظام و نهادهای امنیتی و هیات دولت) اثر بگذارند. آنها برای اثبات این ادعا به مواردی چون رایزنی با نمایندگان مجلس برای خارج کردن بنگاه از فهرست واگذاری، تلاش برای کاهش اختیارات هیات واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، و نیز جابجایی بنگاه‌ها در گروه‌بندی اشاره کردند.

بحث و نتیجه‌گیری

اجرای خط‌مشی‌های عمومی با مشکلات بسیاری مواجه است. مشکلات اجرا، ریشه در عوامل متعددی دارد که سیاست‌های بوروکراتیک از جمله آنهاست. هدف از تحقیق حاضر تبیین نحوه نقش‌آفرینی سیاست بوروکراتیک در اجرای قانون خصوصی‌سازی در ایران بود. یافته‌های این تحقیق همسو با یافته‌های ون د وال (۱۹۸۹) نشان داد که در ایران نیز همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر، یکی از موانع اصلی اجرای قانون خصوصی‌سازی، سیاست بوروکراتیک است. بورکرات‌ها با اجرای قانون خصوصی‌سازی متضرر شده و امتیازات زیادی را از دست می‌دهند که حق‌الزحمه و پاداش‌های عضویت در هیات مدیره و کمیته‌ها، وامها و تسهیلات، ماموریت‌های خارجی و کاهش حیطة قدرت و نفوذ از جمله آنهاست. بنابراین آنها هنگام اجرای این قانون، تصمیماتی را اخذ و روشهایی را به کار می‌گیرند که از منافع شخصی آنها را حفظ کند و یا حداقل از شدت کاهش آن بکاهد. آنها برای تامین و حفظ منافع شخصی خود اقدامات گوناگونی را انجام می‌دهند که تحریف و سانسور اطلاعات، تفسیر جانبدارانه و یا موسع از قانون، تاخیر در فرآیند اداری و واگذاری، عدم ریسک‌پذیری و استفاده از روش‌های سهل و ناکارآمد، لابی‌گری، و اجرای نادرست و یا به کارگیری روشهای نامناسب اجرای قانون خصوصی‌سازی از جمله آنهاست. به عنوان نمونه آنها بنگاه‌های دولتی را به موسسات و نهادهای

عمومی غیردولتی واگذار می‌کنند. در حالیکه موسسات عمومی غیردولتی غالباً به دولت متصل هستند و می‌توانند منجر به استمرار منافع آنها شوند. علاوه بر این، ضعف ساختار اداری-اجرایی خصوصی‌سازی باعث شده است که تعقیب منافع شخصی توسط آنها تسهیل شود. به عنوان نمونه کثرت شرایط و مراحل اداری و واگذاری‌ها امکان اعمال سلیقه شخصی را فراهم کرده است. دانش‌افزایی تئوریک این تحقیق آن بود که با همسو با ایکانیب (۲۰۱۸) و بورونواتانا و پوچارون (۲۰۱۰)، نشان داد که فرایند اجرای خط‌مشی، یک فرایند سیاسی است و بورکرات‌ها افراد سیاسی هستند که در فرایند اجرا منافع شخصی خود را تعقیب می‌کنند. سیاسی بودن فرایند اجرا و قدرت تبیین تئوری سیاست بورکراتیک در فرهنگ‌ها و جوامع گوناگون نقش نهادها و فرهنگ را در رفتار بورکراتیک برجسته کرده و این سوالات را مطرح می‌کند که نهادها و ویژگی‌های نهادی در نقشی در رفتار بورکراتیک دارند؟ آیا رفتار بوروکراتیک مستقل از فرهنگ و ویژگی‌های فرهنگی یک کشور است؟ و آیا بوروکراسی، موجب ایجاد رفتارهای مستقل از فرهنگ و زمینه فرهنگی می‌شود؟ به بیان دیگر تایید یافته‌های حاصل از مطالعه سایر کشورها توسط یافته‌های حاصل از مطالعه ایران، این سوال را مطرح می‌کند که آیا فرهنگ و ارزشهای جامعه اسلامی ایران به ویژه باورهای موجود در مورد رفتارهای عدالت‌جویانه، خیرخواهی و مسئولیت‌پذیری، تأثیری بر منفعت‌طلبی بورکرات‌ها نداشته است؟ از این رو پیشنهاد می‌شود تحقیقات آتی با استفاده از تئوری نهادی، رابطه میان بوروکراسی به طور عام و سیاست بوروکراتیک به طور خاص را با زمینه و فرهنگ مطالعه کنند. دانش‌افزایی کاربردی این تحقیق آن بود که توجه خط‌مشی‌گذاران حرفه‌ای را به سیاست بورکراتیک و نقش آن در اجرای قوانین و خط‌مشی‌های عمومی جلب کرد. این تحقیق نشان داد که اجرای موفقیت‌آمیز خط‌مشی‌های عمومی به طور عام و خط‌مشی خصوصی‌سازی به طور خاص، مستلزم توجه به سیاست بوروکراتیک و اتخاذ استراتژی‌هایی برای مدیریت آن است که برخی از آنها در بخش آتی و ذیل عنوان توصیه‌های سیاستی بیان شده است.

توصیه‌های سیاستی

- خط‌مشی‌گذاران باید با تقویت فرهنگ و ارزشهای بومی به طور عام و اخلاقی اسلامی به طور خاص حس منفعت‌جویی را کاهش و احساسات عدالت‌جویی، خیرخواهی و مسئولیت‌پذیری را افزایش دهند. و از فرهنگ بومی به مثابه ابزاری برای کنترل درونی فساد استفاده کنند.

- خط‌مشی‌گذاران باید سیستم و ساختار اجرای قانون را به گونه‌ای اصلاح کنند که امکان منفعت‌طلبی شخصی را کاهش و رفتارهای سیاسی را تعدیل کند. به عنوان نمونه می‌توان رفتارهای منفعت‌جویانه را با کاهش پیچیدگی و تعدد مراحل کار، تصریح شرایط اهلیت و توجه به توانمندی کلی خریدار و شفافیت و اطلاع‌رسانی در مورد ویژگی‌های بنگاه و شرایط واگذاری کاهش داد. همچنین طراحی یک سیستم جامع اطلاع‌رسانی شامل اطلاعات مربوط به مشخصات بنگاه و فرآیند واگذاری می‌تواند شفافیت فرآیند واگذاری را افزایش دهد و از انتشار اطلاعات غلط جلوگیری کند.

- خط‌مشی‌گذاران باید سازوکاری را اتخاذ کنند که تحقق اهداف خصوصی‌سازی، منافع را عاید بورکرات‌های فعلی کند و یا حداقل، منافع فعلی آنها را حفظ کند. با این سازوکار می‌توان امیدوار بود که بورکرات‌ها با اطمینان از حفظ منافع شخصی، اهداف خصوصی‌سازی را تعقیب کنند. لازم به ذکر است که قانون خصوصی تلاش کرده است تا با واگذاری ۵ درصد سهام بنگاه مورد واگذاری به مدیران و کارکنان همان بنگاه و شرکت مادر، منافع بورکرات‌ها را تضمین کند. با اینحال شرایط این واگذاری سهام برای بورکرات‌ها به اندازه کافی برانگیزاننده نیست.

- خط‌مشی‌گذاران باید با اتخاذ سازوکارهای مناسب از بورکرات‌ها برای اجرای صحیح قانون و ریسک‌پذیری در قبال اجرای کارآمد آن حمایت کنند. به عنوان نمونه: (۱) می‌توان با رفع پیچیدگی‌ها و تسهیل شرایط و ضوابط ماده ۳۰ قانون، دامنه شمول بیمه مسئولیت مدنی و محکومیت مالی مسئولان و مجریان واگذاری را گسترش داد. (۲) می‌توان با تشکیل هیات داوری شکایات و اختلافات خریدار و فروشنده را قبل از ارجاع به مراجع قضایی حل و فصل کرد.

- خط‌مشی‌گذاران باید ساختار حاکمیتی سازمان خصوصی‌سازی را به گونه‌ای تقویت کنند که از استقلال و ثبات لازم برای انجام وظایف خود برخوردار شود. هم‌اکنون سازمان خصوصی‌سازی تابع وزارت دارایی است و دولت بر هیات واگذاری و شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مسلط است. لذا با تغییر دولت، اعضاء این سازمانها نیز تغییر می‌کنند. بنابراین یک نگاه سیاسی، اقتصادی و اداری مشخص و یک سیاست پایدار در زمینه واگذاریها حاکم نیست و از طرفی میان منافع بورکرات‌ها و اهداف خط‌مشی خصوصی‌سازی تعارض وجود دارد. حضور نمایندگان از قوای مقننه و قضاییه در سازمان می‌تواند موجب ایجاد یک ساختار و سیستم مستقل و با ثبات شود؛ سیستمی که با تغییر دولتها و مدیران خللی در سیاست‌ها و فرآیندهای اداری آن ایجاد نمی‌شود.

منابع

- ۱- آل عمران، رویا و آل عمران، سیدعلی (۱۳۹۰). خصوصی سازی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. مجله اقتصادی- ماهنامه بررسی مسائل و سیاستهای اقتصادی. شماره ۱۲: ۷۳-۸۸.
- ۲- البرز، بنفشه و حقیقی‌وند، سارا (۱۳۸۹). اجتناب از فساد اداری در خصوصی سازی. نامه اتاق بازرگانی. شماره ۵۱۰: ۳۹-۲۸.
- ۳- طباطبایی یزدی، رویا و مافی، فرزانه (۱۳۸۶). روش‌های اجرایی شدن سیاست‌های کلی اصل ۴۴. مرکز تحقیقات استراتژیک. راهبرد شماره ۴۶: ۲۵۵-۳۰۴.
- ۴- کمبجانی، اکبر و همکاران (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی سازی در ایران. وزارت امور اقتصاد و دارایی، معاونت امور اقتصادی. چاپ اول.
- ۵- میرزمانی، اعظم؛ اسحاقی، محمد؛ کدخدا، نرگس. (بی تا). راهنمای عملی تهیه پیش‌نویس برنامه‌های ملی با تاکید بر بهبود اجرا. در دست انتشار.
- ۶- نیومن، ویلیام لاورنس. (۱۳۹۳). روشهای پژوهش اجتماعی. فقهی، ابوالحسن. عسل، آغاز. تهران: انتشارات ترمه. چاپ دوم.
- ۷- هاوالت، مایکل و ام رامش. (۱۳۸۰). مطالعه خط مشی عمومی. منوریان، عباس و ابراهیم گلشن. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

- 8 - Allison, Graham T. 1971. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown
- 9 - Allison, Graham.T. and Morton H. Halperin (1972). *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*. *World Politics*, 24, pp 40-79
- 10 - Bowornwathana, Bidhya and Ora-orn, Poocharoen. 2010. *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters*. *Public Organization Review* 10:303-321
- 11 - Bradley, Faith. William, D. Schreckhise. Daniel, E Chand. (2017). *Explaining States' Responses to the REAL ID Act the Role of Resources, Political Environment, and Implementor Attitudes in Complying with a Federal Mandate*. *journal of the Knowledge Economy* 8: 877-897
- 12 - Dahill – Brown, Sara E. and Lesley, Lavery. 2012. *Implementing Federal Policy: Confronting State Capacity and Will*. *Politics & Policy*, 40: 557-592.
- 13 - Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.
- 14 - Frederickson, H. George, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer and Michael J. Licari. 2012. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- 15 - Hoepfl, M.C. 1997. *Choosing qualitative research: a primer for technology education researchers*, *Journal of Technology Education*, 9: 47-63.
- 16- Hsiu-Fang, Hsieh and Shannon, Sarah. E. 2005. *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*. *Qualitative Health Research*. 15:1277-1288.
- 17- Ikeanyibe, Okechukwu Marcellus. 2018. *Bureaucratic Politics and the Implementation of Liberalization Reforms in Nigeria: A Study of the Unbundling and Reorganization of the Nigerian National Petroleum Corporation*. *Politics and Policy* 46:263-294.
- 18- Joaquin, M. Ermita. 2009. *Bureaucratic Adaptation and the Politics of Multiple Principals in Policy Implementation*. *The American Review of Public Administration*. 39: 246-268.
- 20- Kraft, Michael E. and Scott, Furlong. 2004. *Public policy: politics, Analysis and Alternatives*. Washington, D.C. CQ Press/Sage.
- 21- Kvale, Steinar. 1996. *Interviews: An Introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- 22 - Lincoln, Y. and Guba, E. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: CA: Sage.
- 23 - Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter.
- 25 - Roulston, Kathryn. 2010. *Considering quality in qualitative interviewing*. *Qualitative Research*, 10:199-228.

- 26 - Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, DC: Public Affairs Press.
- 27 - Van De Walle, Nicolas. 1989. Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues. *World Development*. 17: 601-615.
- 28 - Yusran, Yusran, Muhammad Alif K. Sahide, Supratman Supratman, Adrayanti Sabar, Max Krott, Lukas Giessen. 2017. The empirical visibility of land use conflicts: From latent to manifest conflict through law enforcement in a national park in Indonesia. *Land Use Policy* 62: 302–315.